



Dossier

El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos

El financiamiento educativo en América Latina: entre balances y desafíos

Educational financing in Latin America: between balances and challenges

AGUSTÍN CLAUS*

FLACSO sede Argentina - CIPPEC

Los factores explicativos que asocian recursos, condiciones institucionales, resultados de trayectoria y/o aprendizajes de los estudiantes se encuentran en permanente discusión y estamos lejos de alcanzar un consenso que satisfaga a las posiciones de todos los actores involucrados en la educación. La eficiencia y efectividad de la magnitud y los criterios de asignación de los recursos en educación es una (o la) de las principales variables que determinan el desempeño de los estudiantes en la educación, aunque es, por lejos, la dimensión con menor problematización en el campo de las políticas educativas en la mayoría de los países de América Latina.

El campo científico de la economía de la educación no se encuentra ajeno a posiciones político-ideológicas. La tradición de la orientación en cada uno de los países aportó un contexto en el cual se desarrolló la investigación desde la mirada de la economía en la educación. No obstante, en cada país, se evidencian diferentes estadios respecto del tipo y enfoque de la producción científica. Más allá de cada perspectiva analítica, resulta importante elaborar un balance de los avances realizados en una selección de los países de la región para establecer su vinculación con los desafíos del futuro en materia de exploración y producción de nuevo conocimiento con base científica.

Los paradigmas que orientan la producción científica de la economía de la educación oscilan entre dos enfoques contrapuestos como fundamentación del financiamiento educativo en cada país de América Latina. Por el lado de la oferta educativa, se establecen parámetros de diseño organizacional-institucional de los centros escolares que regulan la cantidad de alumnos por sección/curso, la cantidad de perfiles del plantel docente asignada a cada institución y regulan la clasificación de cada uno de los centros escolares en función del tamaño de la cantidad de alumnos y/o docentes. Es decir, los recursos se establecen en función de condiciones pedagógicas-institucionales bajo la premisa de promover mayores niveles de equidad educativa independientemente de la cantidad de alumnos.

En el extremo opuesto opera el paradigma que se sustenta en la lógica de mercado. Considera a la demanda educativa como principal factor que promueve la eficiencia en la asignación de recursos en el financiamiento educativo. Los recursos se asignan en función de la identificación y cuantificación de los beneficiarios (alumnos) para monetizar los recursos en formato de subsidio directo. Posteriormente, cada individuo y/o grupo familiar, dispone con la libre determinación de seleccionar el centro escolar para los cuales el Estado estipula una determinada magnitud de fondos que le permiten financiar su derecho a la educación. Este paradigma con base en libertad de mercado es sustentado en el uso eficiente de los recursos impulsado por la competencia de los centros escolares para que las familias las seleccionen según sus preferencias individuales.

Cita recomendada: Claus, A. (2019), "El financiamiento educativo en América Latina : entre balances y desafíos", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 6 a 10.

En la mayoría de los sistemas de educación básica de los países en América Latina resulta preponderante el esquema de la oferta educativa como mecanismo de financiamiento educativo. En estos sistemas, son los Estados los que, en función del diseño y estructura político-administrativo, establecen los recursos para financiar la educación. No obstante, en la educación superior, esta tendencia se encuentra matizada en la cual conviven ambas lógicas, la de mercado y estatal como estrategias del financiamiento educativo.

Entre ambos extremos se ubica la multiplicidad de matices particulares de cada uno de los sistemas educativos de los países de la región. Cada situación particular configura el escenario en el cual opera el financiamiento en cada uno de los sistemas educativos. Por tal motivo, se plantea la necesidad de posicionar disparadores que permitan orientar la agenda de discusión pública, la estructura y los mecanismos del financiamiento educativo en los países de la región.

Los disparadores orientadores que enmarcaron la exploración de un estado de situación consistieron en: ¿cómo se pueden diseñar mecanismos para la distribución y asignación de los recursos en educación con el objetivo de garantizar el aprendizaje de los estudiantes en condiciones de suficiencia y equidad?, ¿cómo el planeamiento educativo, en base a evidencia empírica, podría sustentar la asignación de recursos desde una perspectiva de justicia distributiva?, ¿cómo se podría mejorar la utilización de los recursos mediante prácticas de monitoreo y evaluación de las actividades que inciden en la mejora de los aprendizajes con calidad para todos los estudiantes? y ¿cómo es la estructura del financiamiento educativo en cada país de América Latina?.

El proceso de elaboración de balance mediante las experiencias implementadas aporta un estado de situación para visualizar los desafíos y perspectivas hacia futuro en la búsqueda de una mayor equidad y justicia redistributiva en los esquemas de financiamiento educativo. Planificar un financiamiento que conecte los recursos y las políticas educativas en la búsqueda de mayores niveles de equidad y calidad educativa es el desafío del siglo XXI para la educación.

Las conceptualizaciones teóricas de la justicia social desarrollada por François Dubet (2011) y las nociones de reconocimiento y redistribución de Nancy Fraser (2006), desde el campo de la sociología de la educación, aportan un marco de referencia para abordar el financiamiento de la educación en los países de América Latina con una perspectiva desde la economía política.

François Dubet sostiene la existencia actual de dos concepciones de la justicia social. Por un lado, la igualdad de posiciones y, por otro, la igualdad de oportunidades. Ambos casos procuran reducir algunas inequidades, para volverlas, sino justas, al menos aceptables.

La igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de las posiciones ocupadas por los individuos y sujetos sociales. Igualar las posiciones en la estructura social busca hacer que las brechas existentes, entre las distintas posiciones, estén más próximas unas de las otras. En contraposición, la concepción de igualdad de oportunidades, con mayor circulación en los núcleos de política y política educativa, se centra en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar mejores posiciones de la estructura social dada, en función de principios meritocráticos en donde el ascenso de posición resulta siempre posible. En efecto, se procura mejorar las posiciones relativas de los sujetos, por esfuerzo individual, y se rescinde la necesidad de modificar las posiciones en la estructura social.

Desde la crítica política a la justicia social moderna, Nancy Fraser sostiene la necesidad de interpelar y considerar dos dimensiones estructurales: la dimensión del reconocimiento y la de la redistribución. Estas dimensiones ponen en evidencia y en tensión la conceptualización del reconocimiento cultural y social de los sujetos pedagógicos y cómo se desarrolla la

noción de la distribución de los bienes materiales y simbólicos entre los distintos contextos socioeconómicos y/o territoriales.

Contemplar las dimensiones que operan en las lógicas e incentivos resultan fundamentales para orientar los niveles de inversión y estructuras de financiamiento educativo tanto en la educación básica como en la superior en cada uno de los países de la región. Las experiencias consideradas evidencian las restricciones del incremento de los niveles de inversión a nivel agregado. La exclusión de las nociones de reconocimiento y diferenciación de las desigualdades para la asignación de los recursos en el financiamiento educativo asociados a metas y objetivos de política educativa refuerza los procesos institucionales de segmentación y desigualdad educativa.

Este dossier surgió como resultado de una conversación de los diversos enfoques de investigación referidos a la cuestión del financiamiento educativo en América Latina, en el marco del Seminario Internacional “El financiamiento educativo en América Latina” realizado durante los días 17 y 18 de septiembre de 2018. Esta iniciativa surgió como una estrategia de actividades de investigación impulsadas por la necesidad de disponer de herramientas regionales para el dictado del seminario de economía de la educación de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación del Programa “Educación, Conocimiento y Sociedad” del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

La primera aproximación se organiza alrededor de la estructura y mecanismos que operan el financiamiento de la educación básica. La selección de las experiencias corresponde a Argentina, Brasil, Chile y Perú debido a que cada uno registra diferentes configuraciones de organización político-administrativa que expone un mosaico de estrategias desplegadas para financiar la educación.

Alejandro Morduchowicz plantea un conjunto de interrogantes desde los cuales parte para abordar el financiamiento educativo en un país federal como la Argentina, que tiene la particularidad de una gestión descentralizada de las instituciones educativas en los gobiernos subnacionales. Indaga sobre las disparidades regionales en la distribución de los niveles de inversión respecto del esfuerzo educativo y del gasto educativo por alumno como medidas de equidad de esa misma inversión. Enuncia las tensiones de un federalismo educativo en el que el Estado nacional concentra mayores niveles de recursos que los estados subnacionales que gobiernan las instituciones, finalizando con un planteo acerca de los desafíos pendientes del federalismo educativo y las capacidades institucionales del Estado nacional y los gobiernos subnacionales.

La experiencia de Brasil es abordada por José Marcelino de Rezende Pinto, quien suma una visión general del financiamiento educativo, con énfasis en el enfoque en las políticas constitucionales de recaudación de fondos específicos de significativo impacto debido a la escala del sistema educativo brasileiro. Las iniciativas principales impulsadas consisten en el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (Fundef) y el *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica* (Fundeb). La evidencia presentada indica el avance significativo de la igualación del gasto de los estudiantes en educación básica en un sistema federal, con un rol clave del Estado federal, aunque persisten desafíos en torno a garantizar un estándar aceptable de calidad de la enseñanza para todos los estudiantes. La discusión por la continuidad del Fundeb en este año 2020 abre perspectivas positivas al brindar apoyo constitucional al concepto de Costo Estudiantil de Calidad (CAQi) como contribución del gobierno federal.

Sebastián Donoso Díaz, Daniel Reyes Araya, Gustavo Pincheira Espinoza y Óscar Arias Rojas

analizan la ejecución del gasto del nuevo sistema para la educación escolar pública en Chile para 2018-2019. Dan cuenta de la tensión entre el marco normativo y el espíritu que dio origen a la nueva norma. El nuevo sistema define una unidad centralizada a nivel nacional y un conjunto de entes subnacionales de carácter territorial –que agrupa varias comunas– en los que se plantea la gestión institucional. Los avances realizados hasta el momento evidencian una brecha significativa sobre el nivel del financiamiento impulsado por una declinación del gasto educativo y una menor gestión de los procesos asociados en un esquema de financiamiento sustentado en las lógicas de mercado para la asignación de los recursos en la educación chilena.

El análisis histórico de la experiencia de Perú es desplegado por Gonzalo Pacheco Lay y Arturo Miranda Blanco. Los autores describen la dinámica del financiamiento y el gasto educativo de Perú durante el periodo 1950-2018. El recorrido histórico plantea el análisis de la evolución del financiamiento educativo a cargo del gobierno central en relación con la evolución de la economía (PIB) y los principales aspectos que incidieron en su evolución, combinando la perspectiva macroeconómica y las principales variables de ese sistema educativo.

Como segundo eje temático se presenta la dimensión microeconómica de los recursos en la educación. Los trabajos exploran el financiamiento educativo en torno a los centros escolares (escuelas) a partir de dos estudios de caso, Chile y la República Oriental del Uruguay. Esta dimensión es una de las que cuenta con menor desarrollo en la producción de conocimiento, razón por la cual resultó interesante visualizar en estas iniciativas la problematización con base empírica.

Plantear la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones educativas representa un desafío con no pocas complejidades analíticas y técnicas. No obstante, el análisis desarrollado para los centros escolares de Chile fue desarrollado por Pablo González y Andrés Fernández-Vergara. Establecieron como objeto de análisis la eficiencia técnica de los recursos asignados a los centros escolares financiados por el Estado para el año 2013. El punto de partida es la incorporación de los recursos económicos que los centros reciben del Estado como aporte novedoso, debido a que los métodos paramétricos tradicionales presentan dificultades para su cálculo y estimación. Para superar esto, se utilizó un método no paramétrico (DEA), permitiendo así el cálculo virtual para cada centro escolar para compararlo con los gastos efectivos respectivamente. Los resultados del análisis presentan conclusiones mixtas respecto de la eficiencia en el uso de los recursos que permite generar conocimiento regional necesario para apuntalar una discusión con letargo en los países de la región.

Lucía Castro, Melissa Hernández y Cecilia Oreiro abordan el proceso de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la Administración Nacional de Educación Pública y la asignación de los recursos en los centros escolares de Uruguay. Los mecanismos de financiamiento se sustentan en el proceso de discusión y asignación del presupuesto a cada consejo de educación y, posteriormente, en la asignación del presupuesto a los centros educativos cada tres consejos. La evidencia expone la significativa centralización y fragmentación del proceso de asignación de recursos educativos, focalizándose en la capital del país, Montevideo, ámbito en el que se origina la concentración de las decisiones presupuestales. Cada uno de los consejos de la educación presenta particularidades que hacen que el proceso de asignación de recursos a cada centro educativo sea específico. A su vez, respecto del recorte de información para el nivel secundario, se identificaron los elementos que inciden en la dotación de recursos a cada centro educativo.

La discusión por el financiamiento de la educación superior se encuentra en plena discusión en la agenda pública. Establecer un panorama de los últimos años a nivel regional permi-

tió establecer el contexto del debate. Luego se seleccionaron dos experiencias del financiamiento universitario con foco en Argentina y Brasil.

La mirada de la evolución del financiamiento de la educación superior se presenta como escenario entre 2010 y 2017 en América Latina a cargo de Ana García de Fanelli. El artículo plantea el comportamiento, durante la última década, de los recursos financieros destinados a la educación superior, como reflejo de los cambios en el crecimiento de la economía de cada uno de los países de la región. En diálogo con la evolución de las variables demográficas y educativas, el análisis se centra en el grado de masificación de la educación superior en cada país. Luego del análisis de la inversión en educación superior respecto del PIB, el trabajo se concentra en los principales mecanismos de asignación de fondos que los países de la región incorporaron con el propósito de promover reformas y mejoras en el funcionamiento de ese nivel de enseñanza.

La situación de las universidades nacionales de Brasil fue presentada por Nelson Cardoso de Amaral presentando una visión crítica respecto de la situación del financiamiento educativo de las universidades brasileñas en el contexto de la gestión del presidente Jair Bolsonaro. Plantea un juego de medias verdades y/o mentiras respecto de los niveles de recursos disponibles por el Ministerio de Educación Nacional destinado a la educación superior brasileña.

Para el análisis de la eficiencia de los recursos y el financiamiento de la educación superior en Argentina, María Martín Ibáñez, Silvia Morresi y Florencia Arnaudo abordan como estudio de caso a las universidades nacionales. Parten de la revalorización de la educación superior, que conlleva al aumento en la demanda de servicios educativos, lo que se ha visto acompañado por la modificación de la oferta verificada en dos aspectos, una expansión del sistema y un aumento de los recursos destinados a las instituciones de educación superior en el país. Para ello, presentan un conjunto de indicadores que dialogan en un contexto en el cual se registró el incremento del gasto destinado a la educación superior y el desempeño de las funciones de enseñanza e investigación en la selección de las universidades nacionales.

Finalmente, la sistematización de distintas experiencias en materia de financiamiento educativo en los países de América Latina permitió elaborar un estado de situación en los modos de discusión y problematización del campo de la economía de la educación. Las diferencias en los modelos, enfoques y paradigmas de cómo financiar la educación no alcanza un consenso generalizado. Todo lo contrario, operan tradiciones y lógicas particulares en cada país cuyo hilo conductor permite poner en diálogo estos matices.

Bajo esta premisa, cada experiencia registró avances y retrocesos, aciertos y desaciertos aunque en todas primaron los esfuerzos por problematizar la cuestión del financiamiento educativo. Este balance aporta una producción de conocimiento desde la perspectiva latinoamericana. Es por esta razón que impulsar conversaciones con impronta desde la investigación en América Latina permite comprender las problemáticas de los sistemas educativos para impulsar políticas de financiamiento educativo que promuevan la búsqueda de la equidad y la justicia educativa.



Maestrando en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de Economía y Administración de la Educación en la maestría de Ciencias Sociales con Orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador asociado del Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Autor de varios capítulos de libros y múltiples artículos científicos y posee una trayectoria laboral especializada en planeamiento, economía y administración de la educación.